



**AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO  
Nº 41.035 / RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO**

**AGTE.(S): WAGNER LUCAS OLIVEROS DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**

**ADV.(A/S): DAVID AUGUSTO CARDOSO DE FIGUEIREDO**

**AGDO.(A/S): NÃO INDICADO**

**INTDO.(A/S): PRIMEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO  
NÚCLEO CABO FRIO**

**ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**EMENTA**

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CARÁTER IMPOSITIVO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DECIDIDO NA ADPF 187 E ADI 1.969. FALTA DE ADERÊNCIA ENTRE ATO RECLAMADO E OS PARADIGMAS INVOCADOS.

1. A recomendação expedida pelo Ministério Público não se reveste de caráter impositivo, de modo que, por si só, não implica desrespeito à autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal.
2. A situação dos autos distingue-se dos paradigmas invocados (ADPF 187 e ADI 1.969), pois o ato reclamado, reconhecendo a gravidade da pandemia causada pelo COVID-19, recomendou que se evitasse a realização de eventos com aglomeração de pessoas. Não há, assim, relação de estrita aderência entre o ato reclamado

e os paradigmas invocados, requisito indispensável à viabilidade da reclamação.

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, em caso de decisão unânime.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo interno, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 a 28 de agosto de 2020.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – RELATOR

31/08/2020  
PRIMEIRA TURMA

**AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO Nº 41.035 / RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO**

**AGTE.(S): WAGNER LUCAS OLIVEROS DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**

**ADV.(A/S): DAVID AUGUSTO CARDOSO DE FIGUEIREDO**

**AGDO.(A/S): NÃO INDICADO**

**INTDO.(A/S): PRIMEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO NÚCLEO CABO FRIO**

**ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

## RELATÓRIO

### O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Agravo interno contra decisão pela qual neguei seguimento à reclamação, nos seguintes termos:

1. Trata-se de reclamação proposta por empresas do Município de Cabo Frio/RJ, com fundamento no art. 102, I, I, da CF e no art. 988, II e III, e §4º, do CPC, em face de ato administrativo elaborado por representantes do *Parquet* Estadual, Federal e Trabalhista, no qual se recomenda, ao Prefeito do Município e ao Comandante do 25º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (Cabo Frio), que adotem as providências necessárias para evitar a realização de todo e qualquer evento que importe em aglomeração de pessoas, como medida para contenção da pandemia ocasionada pelo COVID-19.

2. Narra a inicial que os empresários locais, diante dos sucessivos decretos municipais editados, determinando a suspensão das atividades empresariais como medida de prevenção à disseminação do coronavírus, criaram o movimento “#lutodocomerciocabofrio”, com vista a estabelecer um diálogo com o Poder Público local, no sentido de se retomar as atividades de forma gradual e responsável. Afirmam, no entanto, que a referida recomendação impediu o movimento de realizar as manifestações marcadas para os dias 25/05/2020 e 26/05/2020 na Praça Tiradentes.

3. Sustenta que a recomendação viola não só a autoridade das decisões da ADPF 187 (Rel. Min. Celso de Mello) e da ADI 1.969 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), como também duas das mais importantes liberdades públicas – a liberdade de expressão e a liberdade de reunião, também amparadas pela Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Cita, ainda, as decisões proferidas no HC 4.781 (rel. Min. Edmundo Lins) e na PET 8830 MC (Rel. Min. Celso de Mello).

4. Por fim, pede que seja “suspensa por definitivo a ‘RECOMENDAÇÃO CONJUNTA’ expedida pelas autoridades Reclamadas”, “se abstendo de expedir novos atos nesse sentido”. Alega a prevenção do Min. Celso de Mello.

5. É o relatório. Decido.

6. Dispensou as informações, devido à suficiente instrução do feito, bem como a manifestação da Procuradoria-Geral da República, diante do caráter reiterado da matéria (RI/STF, art. 52, parágrafo único).

7. Deixo, ademais, de remeter os autos à Presidência, a fim de se apurar a alegada prevenção do Min. Celso de Mello. É que, nos termos do art. 70, *caput*, do RI/STF, a reclamação somente será distribuída ao relator da decisão paradigma quando a causa de pedir seja o descumprimento de decisão cujos efeitos sejam restritos às partes, o que não é o caso da presente alegação de afronta a decisão proferida na ADPF 187 (Rel. Min. Celso de Mello). Além disso, a mera semelhança da questão de fundo, no que tange à citada decisão proferida na PET 8830 MC (Rel. Min. Celso de Mello), também não constitui nenhuma das hipóteses que torna prevento o relator, nos termos do art. 69 e seguintes do RI/STF.

8. No mais, observo que o ato objeto da presente reclamação não se reveste de caráter impositivo, limitando-se a veicular mera recomendação ao Prefeito do Município de Cabo Frio e ao Comandante do 25º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Significa dizer que não concretiza qualquer violação a direito titularizado pelas reclamantes, tendo em conta que pode ou não ser observada pelas referidas autoridades. Além disso, como bem destacou o Min. Sepúlveda Pertence na decisão proferida na Rcl 4.907, “a recomendação não é decisão judicial ou administrativa que, por si mesma, implique desrespeito à autoridade de decisão do Supremo Tribunal, a qual – se existente e no âmbito de sua eficácia – constituirá, pelo contrário, título de legitimação para a ação ou omissão contrárias à recomendação”. Portanto, inviável a presente reclamação.

9. De toda forma, na reclamação dirigida a esta Corte por ofensa à autoridade de suas decisões (art. 102, I, I, da Constituição), exige-se que o pronunciamento tenha sido proferido em processo subjetivo no qual o reclamante figurou como parte, ou então que tenha efeito vinculante (art. 988, II a IV, e § 5º, II, do CPC).

10. Quanto ao HC 4.781 e à PET 8830 MC, são processos de índole subjetiva, dos quais as reclamantes não foram parte, destituídos de eficácia *erga omnes* ou efeito vinculante, o que afasta o cabimento da reclamação (na mesma linha, cito as seguintes decisões: Rcl 35.638 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio; Rcl 35.567 AgR, de minha relatoria; Rcl 33.009, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e Rcl 28.979 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes).

11. Os demais precedentes invocados, proferidos em ações de controle abstrato, são dotados de efeito vinculante. Não obstante,

em se tratando de alegação de violação a decisão dotada de efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal entende que há necessidade de relação de aderência estrita entre o ato impugnado e o paradigma supostamente violado. Nesse sentido, *v.g.*, as Rcl 6.040 ED, Rel. Min. Teori Zavascki; Rcl 11.246 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; e Rcl 21.409, sob a minha relatoria, cuja ementa ora transcrevo:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. SEQUESTRO E BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AUSÊNCIA DE REPASSE DOS RENDIMENTOS DAS CONTAS ESPECIAIS DESTINADAS AO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS ADIS 4357 E 4425. INEXISTÊNCIA DE IDENTIDADE ESTRITA ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E OS PARADIGMAS APONTADOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A discussão acerca da possibilidade de os entes federativos utilizarem os rendimentos decorrentes dos valores depositados nas contas especiais destinadas ao pagamento de precatórios (art. 97, §1º, I, da Constituição) não foi objeto das ADIs 4357 e 4425.

2. Ausência de aderência estrita entre a decisão reclamada e os paradigmas mencionados. Ainda que haja relevância na solução da controvérsia, notadamente devido à grave crise financeira dos Estados, a reclamação não constitui a sede adequada para resolver a questão.

3. Reclamação julgada improcedente, cassada a decisão liminar anteriormente concedida.

12. Na ADPF 187, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação, para dar ao art. 287 do Código Penal interpretação conforme a Constituição, de forma a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos.

13. Já, na ADI 1.969, esta Corte declarou a inconstitucionalidade do Decreto Distrital nº 20.098/1999, que, nos termos do voto condutor do acórdão, proibia, a qualquer tempo, a realização de manifestações públicas com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti, bem assim nas vias adjacentes.

14. A situação dos autos distingue-se destes paradigmas, pois o ato reclamado, reconhecendo a gravidade da pandemia causada pelo COVID-19, recomendou, de forma transitória, que se evitasse a realização de todo e qualquer evento com aglomeração de pessoas, para que os decretos de isolamento expedidos pela entidade estadual e municipal (Decreto Estadual nº 47.027/2020 e Decreto Municipal 6242/2020) fossem devidamente seguidos pela população. Não há, assim, relação de estrita aderência entre o ato reclamado e os paradigmas invocados, requisito indispensável à viabilidade da reclamação.

15. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento à reclamação, ficando prejudicado o exame do pedido cautelar.

2. A parte agravante reitera os argumentos da inicial. Sustenta que (i) *“as decisões trazidas como paradigma na ADPF 187 e na ADI 1.969 pelos Reclamantes no bojo de suas razões, além de possuírem efeito vinculante, evidenciam relação de estrita aderência com o ato impugnado”*; (ii) a recomendação expedida por representantes do Ministério Público é baseada em Decreto Municipal, de forma a possuir caráter impositivo.

3. É o relatório.

31/08/2020  
PRIMEIRA TURMA

**AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO Nº 41.035 / RIO DE JANEIRO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Conheço do agravo, mas lhe nego provimento.

2. Conforme já declinado na decisão monocrática, o ato objeto da reclamação apresentada não se reveste de caráter impositivo, limitando-se a veicular recomendação ao Prefeito do Município de Cabo Frio e ao Comandante do 25º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Significa dizer que não concretiza qualquer violação a direito titularizado pelas reclamantes, tendo em conta que pode ou não ser observada pelas referidas autoridades. Além disso, como bem destacou o Min. Sepúlveda Pertence na decisão proferida na Rcl 4.907, *“a recomendação não é decisão judicial ou administrativa que, por si mesma, implique desrespeito à autoridade de decisão do Supremo Tribunal, a qual – se existente e no âmbito de sua eficácia – constituirá, pelo contrário, título de legitimação para a ação ou omissão contrárias à recomendação”*. Portanto, inviável a presente reclamação.

3. De toda forma, ainda que o ato reclamado fosse o Decreto municipal que os agravantes afirmam ter embasado a recomendação dos órgãos ministeriais, destaco que, na reclamação dirigida a esta Corte por ofensa à autoridade de suas decisões (art. 102, I, I, da Constituição), exige-se que o pronunciamento tenha sido proferido em processo subjetivo no qual o reclamante figurou como parte, ou então que tenha efeito vinculante (art. 988, II a IV, e § 5º, II, do CPC). Evidentemente, os precedentes trazidos (HC 4.781 e PET 8.830-MC) são processos de índole subjetiva, dos quais as reclamantes não foram parte, destituídos de eficácia *erga omnes* ou efeito vinculante, o que afasta o cabimento da reclamação (na mesma linha, cito as seguintes decisões: Rcl 35.638-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio; Rcl 35.567-AgR, de minha relatoria; Rcl 33.009, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e Rcl 28.979-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes).

4. Os demais precedentes invocados (ADPF 187 e ADI 1.969) não possuem correlação precisa com o ato impugnado ou com o Decreto Municipal que os agravantes afirmam que o embasa. Em se tratando de alegação de violação a decisão dotada de efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal entende que há necessidade de relação de aderência estrita entre o ato impugnado e o paradigma supostamente violado. Nesse sentido: Rcl 6.040-ED, Rel. Min. Teori Zavascki; Rcl 11.246-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; e Rcl 21.409, sob a minha relatoria, cuja ementa ora transcrevo:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. SEQUESTRO E BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AUSÊNCIA DE REPASSE DOS RENDIMENTOS DAS CONTAS ESPECIAIS DESTINADAS AO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS ADIS 4357 E 4425. INEXISTÊNCIA DE IDENTIDADE ESTRITA ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E OS PARADIGMAS APONTADOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A discussão acerca da possibilidade de os entes federativos utilizarem os rendimentos decorrentes dos valores depositados nas contas especiais destinadas ao pagamento de precatórios (art. 97, §1º, I, da Constituição) não foi objeto das ADIs 4357 e 4425.

2. Ausência de aderência estrita entre a decisão reclamada e os paradigmas mencionados. Ainda que haja relevância na solução da controvérsia, notadamente devido à grave crise financeira dos Estados, a reclamação não constitui a sede adequada para resolver a questão.

3. Reclamação julgada improcedente, cassada a decisão liminar anteriormente concedida.

5. Com efeito, na ADPF 187, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação, para dar ao art. 287 do Código Penal interpretação conforme a Constituição, de forma a excluir qualquer exegese que possa ensejar a criminalização da defesa da legalização das drogas, ou de qualquer substância entorpecente específica, inclusive através de manifestações e eventos públicos. Já, na ADI 1.969, esta Corte declarou a inconstitucionalidade do Decreto distrital nº 20.098/1999, que, nos termos do voto condutor do acórdão, proibia, a qualquer tempo, a realização de manifestações públicas com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti, bem assim nas vias adjacentes.

6. A situação fática narrada na reclamação distingue-se desses paradigmas, pois o ato reclamado, reconhecendo a gravidade da pandemia causada pelo COVID-19, recomendou, de forma transitória, que se evitasse a realização de todo e qualquer evento com aglomeração de pessoas, para que os decretos de isolamento expedidos pela entidade estadual e municipal (Decreto estadual nº 47.027/2020 e Decreto municipal 6242/2020) fossem devidamente seguidos pela população. Não há, assim, relação de estrita aderência entre o ato reclamado e os paradigmas invocados, requisito indispensável à viabilidade da reclamação.

7. Diante do exposto, nego provimento ao agravo interno. Tendo em vista que não foi indicado na inicial, fixo, de ofício, o valor da causa em R\$ 1.000,00 (mil reais). Ante seu caráter manifestamente protelatório, aplico à parte agravante multa de 5% (cinco por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, em caso de unanimidade da decisão.

**PRIMEIRA TURMA  
EXTRATO DE ATA**

**AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO Nº 41.035**

**PROCED.: RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO**

**AGTE.(S): WAGNER LUCAS OLIVEROS DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**

**ADV.(A/S): DAVID AUGUSTO CARDOSO DE FIGUEIREDO (114194/RJ)**

**AGDO.(A/S): NÃO INDICADO**

**INTDO.(A/S): PRIMEIRA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO  
NÚCLEO CABO FRIO**

**ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

**PROC.(A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**Decisão:** A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º do CPC/2015, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 21.8.2020 a 28.8.2020.

**Composição:** Ministros Rosa Weber (Presidente), Marco Aurélio, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Luiz Gustavo Silva Almeida

Secretário da Primeira Turma